Comisión Especial con fines legislativos de asuntos municipales y descentralización
Carpeta Nº 2595 de 2013

Versión Taquigráfica N° 2066 de 2014

RÉGIMEN DE TRABAJO DETERMINACIÓN
ver exposición

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Normas
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 2 de abril de 2014

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes María Elena Laurnaga, Presidenta (ad hoc) y Horacio Yanes, Presidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Ricardo Berois Quinteros, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Nicolás Ortiz de Lucía, Daniel Peña Fernández, Nicolás Pereira y Alicia Porrini.

SEÑOR SECRETARIO.- En función de que el señor Diputado Yanes no se encuentra presente, se debe elegir a un Presidente ad hoc.

VARIOS SEÑORES REPRESENTANTES.- Proponemos a la señora Diputada Laurnaga como Presidenta ad hoc.

SEÑOR SECRETARIO.- Se va a votar.

(Se vota)

——Cinco en seis: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia ad hoc la señora Representante Laurnaga)

SEÑORA PRESIDENTA (ad hoc) (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 9 y 9)

——Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

——Como primer punto del orden del día, corresponde determinar el régimen de trabajo de la Comisión.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Propongo mantener el mismo régimen anterior, es decir, sesionar los miércoles a la hora 8 y 30.

SEÑOR ASTI.- Estoy de acuerdo con mantener el mismo régimen, aunque podríamos haber optado por otro mejor.

La cuestión es que el Presidente de la Comisión ya ha expresado que no puede llegar antes de la hora 9 y 30

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Yanes)

——Estábamos considerando el régimen de trabajo de la Comisión y la propuesta es comenzar a la hora 8 y 30 debido que a partir de la hora 10 integramos otras Comisiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑORA LAURNAGA.- Quiero saludar al señor Representante Yanes porque en oportunidad de elegirlo como Presidente de la Comisión no estaba en el país para dar mi apoyo, pero sí lo hizo mi suplente.

SEÑOR ASTI.- Teníamos toda la intención de avanzar, como ya lo hemos dicho en otras oportunidades, en la aprobación final del proyecto.

En ese sentido, la bancada del Frente Amplio ha venido trabajando desde la última sesión respecto a cuatro temas que ya habían sido discutidos en la Comisión.

En primer lugar, cómo se recurren los actos administrativos. Tenemos una propuesta redactada por el doctor Uriarte, que hace una división de los actos administrativos: por un lado, los previstos en el artículo 317 de la Constitución y, por otro, los que aborda el artículo 309 de la Constitución.

De acuerdo al artículo 309, los recursos deberán interponerse conjunta y subsidiariamente con el de anulación ante el Intendente Departamental. La propuesta es la siguiente: "Los actos administrativos del Alcalde podrán ser impugnados con los recursos de reposición y apelación, ante el Municipio, conjunta y subsidiariamente con el de anulación ante el Intendente Departamental cuando la causa de la impugnación se funde en las previsiones del artículo 309 de la Constitución".

La fundamentación del doctor Uriarte se basa en el planteo de algunos señores legisladores de evitar la dependencia absoluta del Municipio y del Alcalde con el Intendente Departamental.

De acuerdo a la propuesta, hay una única instancia ante el Intendente Departamental, pero el recurso será de anulación, es decir, el Intendente Departamental no podrá modificar el acto pero sí anularlo. Sin embargo, los

actos administrativos del Alcalde podrán ser impugnados en primer lugar, ante el Municipio y subsidiariamente con el de anulación, ante el Intendente Departamental.

Es decir, dividimos los actos del Alcalde y los del Municipio -anteriormente estaban en un mismo artículo- para evitar, entre otras cosas, que desde la Intendencia Departamental se puedan modificar actos surgidos de un órgano colegiado electo; podrá anularlos pero no modificarlos.

Esta es la fundamentación que entrego al Secretario de la Comisión para que la tengan los demás integrantes.

Asimismo, buscamos asesoramientos sobre los otros tres temas que se discutieron en este ámbito.

Uno, tiene que ver con la reelección indefinida de los Alcaldes establecida en la legislación actual, En ese sentido prevemos dar el mismo régimen que tienen los Intendentes, es decir, la reelección para dos períodos consecutivos. Además, todos estuvimos de acuerdo en no contar el período actual, porque los Alcaldes fueron electos sin que existiera esta condición que ahora se propone. Entonces, una vez hechas las consultas con otros asesores en cuestiones electorales, nos aclararon que la Ley Nº 18.665 -la última que modificó la ley de creación de los Municipios- establece que los Alcaldes estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhibiciones de los Intendentes. La Corte Electoral ya se ha expedido evacuando consultas que han hecho Intendentes respecto a inhibiciones de Alcaldes aclarando que también los alcanza la de la reelección.

Por lo tanto, desde 2010 los Alcaldes solamente podrán ser reelectos por segunda vez y para volver a ser elegido, tendrán que dejar pasar un período, al igual que los Intendentes.

La Corte Electoral entiende que de acuerdo al artículo 1º de la Ley Nº 18.665 -que corresponde al artículo 10 de la ley original-, las incompatibilidades e inhibiciones que rigen para los Intendentes también se aplica para los Alcaldes, incluyendo la inhibición de la reelección. Por lo tanto, no sería necesario hacer esa modificación que teníamos prevista en el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se repartió una propuesta del Frente Amplio relativa a una de las cuestiones a analizar.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Precisamente estábamos en contra de esto.

SEÑOR ASTI.- Comencé mi alocución expresando que había cuatro temas en discusión y que los traíamos a la mesa.

En lo que tiene que ver con la reelección, la Ley Nº 18.665, de julio de 2010, establece que los Alcaldes estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhibiciones que los Intendentes. Esta ley se aprobó entre la elección y la asunción de cargos. Por lo tanto, a partir de julio de 2010 se aplica también para los Alcaldes el mismo régimen de inhibiciones. Entonces, debe contabilizarse el período que está rigiendo.

El otro tema sobre el que también se discutió, tiene que ver con la suplencia de los Alcaldes. La propuesta del Frente Amplio es dividir las suplencias entre las definitivas y las transitorias. Respecto a las licencias transitorias, es decir, las normales, anuales que puede tomar el Alcalde como funcionario público y por enfermedad, seguiríamos con el régimen actual. Pero en lo que tiene que ver con las suplencias definitivas, el suplente que asuma será el que le corresponde al Alcalde, es decir que el suplente que asuma como Alcalde será el suplente del Concejal electo Alcalde.

El último tema que quedamos en revisar tiene que ver con la no asunción de los Concejales electos, impidiendo el funcionamiento normal del Municipio. La propuesta del Frente Amplio es que la ley debe establecer que los Municipios deberán presentar su reglamento de funcionamiento estableciendo su régimen de trabajo, es decir, cómo se celebran las sesiones ordinarias y la forma de convocatoria de las extraordinarias. Además, con un 50% de faltas injustificadas a sesiones ordinarias podrá ser considerada renuncia tácita previa intimación del Concejal electo a fin de dejar libre el lugar para que asuman los suplentes correspondientes.

Estas son las cuatro propuestas que el Frente Amplio quería presentar para discutirlas posteriormente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de ceder el uso de la palabra al señor Diputado Peña Fernández, haremos una pausa para organizar el trabajo. Tenemos el articulado corregido en condiciones como para empezar a definir los acuerdos.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Específicamente, presté atención a uno de los temas porque pensé que estábamos de acuerdo, sobre todo con la bancada de gobierno y cuando además había quedado claro el espíritu. Pero veo que el espíritu va diametralmente opuesto a lo que habíamos acordado por varias razones. En primer lugar, habíamos acordado específicamente retirar el término "honorario" del segundo inciso del artículo 11 del proyecto.

Además, una de las cuestiones principales de la ley a resolver tiene que ver con las suplencias. Tenemos un sistema electoral por el que se votan listas, no personas. Si tuviéramos un sistema electoral mediante el cual votáramos a la persona, puedo llegar a compartir que sea el Concejal más votado en definitiva quien suplante al Alcalde en actividad, no importando de qué lista sea. Pero cuando votamos una lista, estamos votando al candidato a Concejal, al candidato a Alcalde y a sus respectivos suplentes.

Queremos -lo hablamos en ese sentido- de una vez por todas dar claridad al sistema de suplencias y que cuando un Alcalde sea electo tenga su suplente y sea este quien asuma como Alcalde. Pero la propuesta recién presentada es diametralmente opuesta, porque directamente reafirma lo que sucede ahora. El inciso tercero del artículo 11 establece: "En caso de ausencia temporal, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular actuante como Concejal que le siga en la misma lista o, en su defecto,...". Pero hay otro artículo que está bien redactado: "En caso de vacancia del cargo de Alcalde, de impedimento temporal o de licencia del titular, sus suplentes serán llamados, por su orden, a ejercer dichas funciones." Esto es lo que queremos: que los suplentes sean llamados por su orden a ejercer dichas funciones. Pero acá se trajo otra redacción distinta, por eso mi duda.

Redondeando, estamos afín con acompañar que el suplente del Alcalde sea el suplente electo en la lista que ganó -tal como creemos que había sido acordado entre todas las bancadas- y no con mantener el sistema actual en el que el suplente del Alcalde termina siendo representante de otra lista o de otra agrupación. Cabe la posibilidad de que esté hablando de algo que llegó a mis manos con una redacción que no es correcta; si no es la correcta, bienvenido, pero si es la correcta, aspiramos a que la bancada de Gobierno vuelva al acuerdo al que llegaron todos los partidos.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la bancada del Frente Amplio, el señor Diputado Pereira informa que la palabra "honoraria" figura por error.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ESPINOSA.- Queremos dejar constancia de que aspiramos a seguir recorriendo el camino del diálogo, en la línea de los acuerdos a los que habíamos llegado oportunamente. Este borrador de propuesta que se ha presentado no nos parece el camino indicado a seguir.

Siempre hemos dicho que nos gusta respetar la voluntad de la gente, y en esa voluntad de la gente está el armado de la lista. Es la base principal de todo sistema electoral. El armado de la lista representa la conjunción de acuerdos y de personas con un proyecto común definido. El sistema electoral da la posibilidad de armar la lista con un régimen preferencial de suplente respectivo o mixto. Si nosotros marcamos la cancha en las licencias -no importa de qué carácter: transitorias, temporales o definitivas-, estaremos desoyendo la voluntad de la gente que votó un sistema de suplente respectivo.

Otro punto que me parece interesante es el siguiente. Hoy por hoy, tenemos una ley de cuotas y el proyecto político también incluye una cuestión de género. Si una agrupación política, en cualquier punto del país, hace un acuerdo político para realizar el lanzamiento de una candidatura, con una terna en la que se respetan las cuestiones de género, ¿cómo se va a hacer para cumplir con la posibilidad de que esa cuestión de género esté contemplada? ¿Por qué negar a los suplentes del Alcalde la posibilidad de entrar en el ejercicio de la función, cuando fueron votados por la gente?

Puedo comprender algunos aspectos administrativos que ha planteado el oficialismo, pero no hacen a la realidad. Es compromiso y responsabilidad política del Alcalde electo mantener informado y a su lado en forma permanente a quien le sigue, a quien ejercerá la suplencia respectiva, para que el mecanismo sea el más adecuado posible.

Quiero adelantar que no vamos a acompañar esta propuesta, aunque sí señalo que seguimos con el espíritu de conversar otras fórmulas.

Creo que hemos tenido amplias experiencias con relación a este aspecto. No voy a mencionar casos puntuales de algunos Municipios, porque creo que cada uno miraría la realidad de cada Municipio con su óptica personal y me parece que hay que ver el monte y no el árbol.

Voy a defender la voluntad de la gente que se manifestó a través del sistema electoral. Si no estamos de acuerdo, modifiquemos la Constitución de la República, la ley electoral; dispongamos, en el futuro, por imperio de la ley, de qué manera se arman las listas. Creo que eso no es lo que quiere la gente; la gente quiere votar equipos de trabajo. En lo local, cada vez toman más fuerza los equipos de trabajo. ¿Acaso los Alcaldes llegan a ganar una elección en sus pueblos por sí mismos? No, lo hacen por su grupo de trabajo. Cuando la gente vota, elige un grupo de trabajo. La gente lee quién va al lado de ese Alcalde. Ahora, no es nada agradable para el ciudadano -fundamentalmente, en esa sana puja interna, política, que no podemos desconocer que surge en cada Alcaldía en tiempos electorales y de gestión- ver que si vota a Fulano para la Alcaldía, con Menganito y Zutanito como suplentes, ante una licencia del Alcalde asuma la suplencia otra persona -¡oh, sorpresa!-, independientemente de que sea Concejal, puesto que se ganó porque lo votó la gente, y fue el segundo más votado. Eso es independiente. Uno vota a un Alcalde y a su grupo de trabajo. Uno quiere que Fulano sea respaldado por Mengano y Zutano. Esa es la realidad; no hay otra.

Entonces, no voy a poder compartir, jamás, una propuesta que cercene o violente la voluntad de la gente cuando vota.

SEÑOR BEROIS.- Quiero hacer una aclaración, en la que incluyo al señor Diputado Casas, que manifestamos desde un comienzo, pero reiteraré para que quede claro. Ustedes hablan de acuerdos, pero nosotros no estamos sujetos a ningún acuerdo y vamos a votar según nos parezca, con la mente bien abierta para que esto salga.

En lo personal, quiero decir que soy cada vez más hincha de los Municipios y no de los Alcaldes. Para mí, uno de los problemas medulares es que hemos dado mucho a los Alcaldes y poco a los Concejales, generando una diferencia. Sería partidario de equilibrar la balanza. Creo mucho más en los Concejales -provengan del partido que sea-, que son electos, porque se tienen que poner de acuerdo, ya que lo principal es el Municipio y no la figura individual. Desde mi punto de vista, eso es lo necesario para que funcione como un gobierno de cercanía, que es lo que pretendemos nosotros.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- Simplemente, quiero hacer una aclaración con respecto a la propuesta que presentamos.

Se plantea que en esta propuesta podemos estar desconociendo la voluntad popular. Creemos que eso sucedería si hiciéramos un cambio legislativo en medio de un período. Ahora, si las reglas de juego se fijan previamente y son claras para todo el mundo, todos sabrán a qué atenerse. En nuestro caso, estamos primando un criterio que intenta beneficiar el funcionamiento armónico de un colectivo, que en este caso es el Municipio. Cuando cada sector o partido arme las listas para las elecciones que se realizarán en el próximo mes de mayo, sabrá cuáles son las reglas de juego y quién podrá asumir en cada ocasión, lo que hoy está en tela de juicio, en muchos casos.

En nuestra propuesta sostenemos que en caso de vacancia temporal, deberá asumir un Concejal, para dar continuidad al funcionamiento del Municipio, y que en caso de vacancia definitiva, se deberá priorizar a los sectores políticos a los que la mayoría de la ciudadanía dio su voto.

No obstante, apoyamos la idea de desglosar este artículo a efectos de buscar, en estos días, una solución que contemple a todos los sectores aquí representados, más allá de los acuerdos. Pero es real que durante mucho tiempo hubo una Comisión Interpartidaria trabajando, que llegó a algunos acuerdos. Eso no obliga a nadie a

sentirse dentro de ellos, pero sí tenemos un producto que fue fruto de ese trabajo. Intentaremos respetarlo lo más posible, pero lo que entendamos que pueda ser mejorable, trataremos de hacerlo, manteniendo los niveles de acuerdo lo más amplios posible para lograr una ley que tenga el mayor respaldo de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- A la hora 10 tenemos que levantar la Comisión, y es intención de esta Mesa terminar una jornada productiva

Creo que estamos en condiciones de votar en general el proyecto para dar la señal de que estamos avanzando, porque los plazos corren.

Con respecto al articulado, la bancada del Frente Amplio, ha discutido artículo por artículo y ha hecho cambios. Todos queremos que haya modificaciones en la ley. Todos hemos trabajado durante todo este tiempo, con acuerdos partidarios, con acuerdos sectoriales o sin ellos, pero lo hemos hecho en serio, y me parece que tenemos que dar señales de que hay etapas terminadas.

Sin duda va a haber una modificación a esta ley. Luego, entraremos a las diferencias y a los acuerdos ya puntuales. Entonces, pido a la Comisión la posibilidad de que por lo menos demostremos que hay un acuerdo para modificar este proyecto de ley en términos generales, y la semana próxima podamos comenzar a votar artículo por artículo, abriendo los espacios de negociación que se acaban de plantear.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Simplemente quiero dejar constancia de que la intención del Partido Nacional es continuar con el acuerdo. Más allá de problemas individuales dentro de algunos de los sectores del Partido, estos acuerdos los llevó adelante el Partido Nacional, en nombre de su Directorio y con técnicos de todos los sectores. Entonces, como Partido Nacional, vamos a estar en la línea de los acuerdos en los cuales hemos ido trabajando a lo largo de este tiempo.

Lo que pretendemos es llegar a una ley con los mayores acuerdos posibles. Creemos que estas cosas tienen éxito cuando llegamos al consenso generalizado. Por lo tanto, nos parece que este tema habría que revisarlo, y hoy estamos en condiciones de votar en general este proyecto.

SEÑOR ESPINOSA.- Nosotros hoy no estamos en condiciones de votar este proyecto en general. Creemos que todavía quedan muchos nudos y muchas consultas. Por lo tanto, vamos a solicitar que la votación en general se lleve a cabo en la próxima sesión a los efectos de ver cuáles son los acuerdos en los que podemos avanzar.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Es una moción?

SEÑOR ESPINOSA.- Es una propuesta amigable.

SEÑORA LAURNAGA.- Creo que hemos sido amigables durante mucho tiempo. Estoy abierta a la solicitud del señor Diputado Espinosa, pero quisiera escuchar alguna fundamentación que difiera un poquito respecto de la que hemos escuchado todos estos meses para no estar en condiciones de votar. Me parece que hemos trabajado mucho y hemos cambiado muchas veces la votación. Entonces, reitero que quisiera saber cuáles son los fundamentos nuevos que tiene el Diputado después de casi un año de debate de esta cuestión para solicitar más tiempo, y si existe la posibilidad de que en una semana tenga alguna certeza para expresarse.

SEÑOR PRESIDENTE.- La voluntad de la Mesa es cumplir el orden del día. Inclusive, hemos suspendido la toma de la versión taquigráfica para ver cómo seguíamos. Acordamos que hoy votábamos en general el proyecto y que íbamos a desatar estos nudos en la votación artículo por artículo.

El señor Diputado Peña Fernández, quien ha sido representante de su Partido en este tema de negociaciones, tiene que retirarse a presidir una Comisión, y no queremos votar el proyecto en general sin su presencia. Entonces, amigablemente también le pido al señor Diputado que responda a la señora Diputada, para luego pasar a votar.

SEÑOR ESPINOSA.- Vamos a pasar a votar en general el proyecto y todavía seguimos teniendo dudas sustanciales como las que hacen al régimen de suplencias respectivas y al carácter honorario o no de los Concejales; independientemente de la versión, corregida o no, que se nos haya presentado en el día de hoy, creo que aún quedan muchas cosas para resolver. Que el Gobierno avance de la forma que quiera; nosotros no vamos a poner obstáculos. Simplemente dejamos constancia de que el Partido Colorado, en la jornada de hoy, en virtud de estas nuevas propuestas y redacciones con las cuales no está de acuerdo, da un paso hacia atrás y no un paso hacia delante, pero no es nuestra responsabilidad que estos borradores o que estas proposiciones tengan otro sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Nueve en diez: AFIRMATIVA.

SEÑOR BEROIS.- Quiero dejar constancia de que voté afirmativamente. Eso es para que vean que acompaño, pero no voy a ser parte de un acuerdo sobre el que no fui consultado; eso está claro. Por más que soy un hombre del Partido y voto con el Partido siempre, voy a seguir en la misma tesitura: voto lo que estudié y sobre lo que fui consultado, responsablemente, como debe ser, porque primero que nada soy legislador.

SEÑOR ESPINOSA.- Solicito la reconsideración de la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la reconsideración.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR ESPINOSA.- Pedimos la reconsideración de la votación para votar favorablemente y no poner piedras en el camino en un proceso de descentralización en el cual confiamos.

Dejamos constancia de que hubiéramos querido un poco más de tiempo para resolver algunos nudos, pero los vamos a ir tratando de desatar en el análisis puntual de cada artículo, y dejamos planteado nuevamente que necesitamos acuerdos sustanciales en lo que refiere al articulado posterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabrea, va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR ASTI.- Quiero informar que recibimos la respuesta del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República sobre los dos temas que habíamos planteado: la iniciativa para la creación de Municipios, con las mayorías especiales de la Junta Departamental, y el de recursos. Por lo tanto, tenemos un elemento más para la redacción definitiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión ya estaba al tanto de esto, pero le agradecemos que nos lo recordara.

Se levanta la reunión.